Employment and Immigration Canada
Emploi et Immigration Canada

Immigration

Research Abstract

Provincial Legislation Affecting Unaccompanied Refugee Minors

August, 1989

This is an EIC abstract of an August, 1987 immigration research report prepared by Anne Jayne of the University of Calgary, for the Policy Analysis Directorate of the Immigration Policy Branch.

Canada

Research Abstract

Provincial Legislation Affecting Unaccompanied Refugee Minors

The opinions expressed in this paper are those of the author and do not necessarily reflect those of Employment and Immigration Canada. This paper has been distributed for discussion purposes only and any views or comments would be welcomed.

2,000

IM-045/7/89

90-02968/

This is a bilingual abstract of an unpublished immigration research report prepared for Employment and Immigration Canada. It comprises 10 individual studies, one relating to each province. A copy of a particular provincial section can be viewed in the Public Affairs section of the Employment and Immigration regional office of that province. Enquiries about obtaining a full copy of the text should be directed to the author at:

P.O. Box 3656
Station B
Calgary, Alberta
T2M 4M4

© Minister of Supply and Services Canada 1989

Cat. No. MP23-106/1989

ISBN 0-662-56902-4

Background

In recent years, unaccompanied refugee minors entered Canada by several routes. Canadian authorities selected some from refugee camps. Others were selected by Canadian consulate or embassy officials as government, or privately, sponsored refugees. Still others claimed refugee status at a Canadian port-of-entry or immigration office.

It is sometimes suggested that, because they are seldom persecuted for political beliefs, children cannot be refugees. A refugee however, can be a person facing persecution because of race, religious beliefs, or membership in a particular social group (such as family). It is clear, therefore, that children can have sound refugee claims in their own right. Children can also be members of a designated class.

An agreed definition of "unaccompanied" has not been reached. There are children who are alone in a refugee camp, or other situation. These enter Canada destined for a foster family or group home. Some children travel with an adult friend or relative and are not in stable family groups. For example, the relative may not want to assume long-term responsibility for a child. There are also unaccompanied refugee children who, although they may be alone in the refugee camp or other situation abroad, will be joining relatives other than their parents in Canada.

Methodology

The situation of young people who enter Canada to live in foster homes or group homes, and not with family members, or who have uncertain prospects for their care in Canada, is the main focus of this study. It examines how provincial statute and case laws affect these unaccompanied refugee minors. The concerns identified include:

— Guardianship and tutorship, that is, the question of legal responsibility for the child in Canada.

— Access to education, especially those children without parents or legal guardians in the jurisdiction.

— Adoption of unaccompanied refugee minors after their arrival in Canada.

— Application of child-protection statutes to unaccompanied refugee minors.

Findings

Guardianship and Tutorship

Often an unaccompanied refugee minor was separated from the parent or other legal guardian for some time before arrival in Canada. It is usually necessary for the person accepting legal responsibility for the child to seek a guardianship or tutorship order under provincial law. It is also desirable to re-unify the family and return legal responsibility for the child to the parent, should they be able to come to Canada in the future.

The provincial laws on guardianship and tutorship were not drafted with unaccompanied refugee minors in mind. Usually, a "domestic" child needs a guardian because the child's parents have died or are not suitable caregivers. The parents of an unaccompanied refugee minor, on the other hand, may be alive as well as very suitable. The family may have been divided, through no fault of the parent, as the result of war or persecution. Thus, the guardianship law of a province may not "fit" the needs of unaccompanied refugee minors. A judicial finding that the parents are either deceased or unfit may be required.

Often, caregivers are expected to apply for a guardianship or tutorship order, whether they are foster parents unrelated to the child or non-parent relatives. They do not always do so, especially if the process is complicated or expensive. This lack of a legal guardian is not particularly secious when the child is an older minor (for example, a teenager nearing the age of majority), but may be much more problematic if the child is younger. There can be concerns with respect to school attendance and medical treatment consents.

Adoption

Many of the unaccompanied refugee minors who come to Canada are 15 to 18 years old. There may be little interest in their adoption. There are invariably some cases in which the foster parents wish to adopt the minor for whom they have cared.

The United Nations High Commission for Refugees (UNHCR) normally requires a government to agree that the children settled in a third country will not be placed for adoption. This policy is based on the objective of re-unifying the family in the future. Adoption in Canada is a provincial matter. The federal government may agree, at the time of the child's selection, that the child will not be placed for adoption. This does not exclude the possibility of a provincial court determining it is in the child's best interests to be adopted.

Obtaining parental consent for the adoption of an unaccompanied refugee minor can be difficult. The whereabouts of the parent(s) may be unknown. It can be difficult, or impossible, to obtain the parents' views because of communications disruptions in the child's home country. Letters or telephone calls to the parents can also be intercepted by the local authorities.

Most provincial statutes require the child's consent to the adoption if the child is older (usually 10 years old and over). The child may not understand the legal implications. The concept of "adoption" in the child's culture may be more similar to a de facto foster-care arrangement in Canada. Although willing to consent to the adoption to please the foster parents, the child may not realize that it will sever the legal ties between the child, the natural parents and other family members. In later years, when attempting to sponsor parents and/or siblings for admission to Canada, the child may discover that, in the eyes of Canadian law, he/she is no longer a member of that family. If the child is to give truly informed consent, it is essential that all the possible impli-

cations of the adoption with respect to immigration law, and specifically with respect to sponsoring family members, are fully understood.

Some provinces, such as Quebec, have specific provisions governing the adoption of children living outside their jurisdiction, including children from outside Canada. The adoption of an unaccompanied refugee minor living in such a province may present difficulties if a court determines the child's place of residence to be a country other than Canada.

Child/Youth Protection

Most unaccompanied refugee minors arriving in Canada have a place waiting for them with relatives, foster families or in group homes. Arrangements can, however, break down.

An unaccompanied refugee minor, including a sponsored refugee, is entitled to the same level of protection as is accorded by the provincial governments to children born in Canada. The drafters of child-protection legislation did not have unaccompanied refugee minors in mind. It was usually prepared to accommodate the needs of "domestic" children whose parents were deceased or had abandoned, neglected or abused them. Most child-protection authorities deal with children whose parents are in their jurisdiction, but who are inappropriate caregivers. The parents of unaccompanied refugee minors are likely to be very suitable. They are, however, separated from their children as a result of tragic events, and they are far, far from the province's jurisdiction.

In some provinces, the law requires the authorities to either return the child to the parents or to seek a permanent wardship order within a specific period of time (for example, two years). There is limited judicial discretion to extend such a "temporary" care order. This kind of provision was enacted to prevent foster care "drift".

Unaccompanied refugee minors may be among the few children who cannot return to their parents because of the circumstances of their separation. They should, however, maintain their legal ties to their parents and they should not be placed for adoption.

School Attendance

There are potential problems for unaccompanied refugee minors if the relevant legislation, for school attendance purposes, defines a "resident" child as one whose parent or legal guardian lives in the jurisdiction. Some unaccompanied refugee minors have neither a parent nor a legal guardian in Canada.

The concept of "residence" can include as one element the religious faith of the parent or guardian. There can be a problem for the unaccompanied refugee minor who resides with a foster family of a different faith. Fortunately, school authorities have often been willing to accommodate children in the system best meeting their needs, despite the letter of the law.

Ages for mandatory attendance are important. Refugee children may need "catch-up" time, especially if they came to Canada as teenagers. They may need to learn the language before embarking on the subjects that will prepare them for further education and employment.

Conclusion

In this study, the author comments on some of the issues relating to unaccompanied refugee minors that have arisen in the past. The circumstances affecting refugee minors are varied, and new issues arise with every refugee flow. This provincial legislation overview can still be of assistance when dealing with individual cases.

Emploi et Immigration Canada
Employment and Immigration Canada

Immigration

Résumé de recherche

Les lois provinciales ayant trait aux réfugiés mineurs non accompagnés

Août 1989

Le présent document est un résumé rédigé par EIC et qui porte sur un rapport de recherche en matière d'immigration. Ce rapport a été préparé en août 1987 par Mme Anne Jayne de l'Université de Calgary pour la Direction générale de l'analyse de la politique, Direction de la politique d'immigration.

Canada

Résumé de recherche

Les lois provinciales ayant trait aux réfugiés mineurs non accompagnés

Août 1989

Les opinions exprimées dans le présent document de travail, diffusé aux fins de discussion, sont celles de l'auteur, et ne reflètent pas nécessairement celles d'Emploi et Immigration Canada. Opinions ou commentaires seraient appréciés.

2 000

IM-045/7/89

Le présent document est le résumé bilingue d'une recherche non publiée préparée pour Emploi et Immigration Canada. La recherche comporte dix chapitres distincts, soit un pour chaque province. Vous pouvez consulter la section qui concerne une province donnée en vous rendant au Service des affaires publiques du bureau régional d'Emploi et Immigration de ladite province. Les personnes qui veulent obtenir des renseignements en vue de commander le texte complet de l'étude sont priées de communiquer avec l'auteur à l'adresse suivante :

C.P. 3656
Succursale B
Calgary (Alberta)
T2M 4M4

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

N° de cat. MP23-106/1989

ISBN 0-662-56902-4

Contexte

Au cours des dernières années, des réfugiés mineurs non accompagnés sont entrés au Canada de diverses façons. Les autorités canadiennes en ont sélectionné quelques-uns dans des camps de réfugiés. Un certain nombre ont été sélectionnés par des représentants d'un consulat ou d'une ambassade du Canada en tant que réfugiés parrainés par le gouvernement ou par le secteur privé. D'autres ont revendiqué le statut de réfugié à un point d'entrée ou à un bureau d'immigration au Canada.

Certains croient que les enfants ne peuvent être des réfugiés parce qu'ils sont rarement persécutés pour leurs convictions politiques. Toutefois, un réfugié peut être une personne qui est victime de persécutions du fait de sa race, de ses croyances religieuses ou de son appartenance à un groupe social particulier (comme la famille). Les enfants peuvent donc, de toute évidence, revendiquer le statut de réfugié de leur propre chef. Ils peuvent également être membres d'une catégorie désignée.

On ne s'est pas encore entendu sur la définition de l'expression «non accompagné». Certains enfants, qui étaient seuls dans des camps de réfugiés ou qui se trouvaient dans d'autres situations, entrent au Canada et vont vivre dans une famille d'accueil ou dans un foyer de groupe. D'autres enfants, qui voyagent avec un adulte, qui est un ami ou un parent, ne font pas partie d'une famille nucléaire stable. Par exemple, le parent peut ne pas vouloir assumer à long terme la responsabilité d'un enfant. Il y a également des enfants réfugiés non accompagnés qui, même s'ils se trouvent seuls dans un camp de réfugiés ou dans une autre situation à l'étranger, rejoindront au Canada des membres de leur famille, autres que leurs parents.

Méthodologie

La présente étude porte surtout sur la situation des jeunes qui entrent au Canada pour vivre dans des foyers d'accueil ou des foyers de groupe et qui ne sont pas accompagnés des membres de leur famille ou ne savent pas qui s'occupera d'eux au Canada. De plus, elle examine comment les lois et le droit jurisprudentiel des provinces influent sur ces réfugiés mineurs non accompagnés. Voici quelques-unes des questions qui y sont traitées :

— la tutelle, c'est-à-dire la question de la responsabilité légale de l'enfant au Canada;

— l'accès au système scolaire, particulièrement dans le cas des enfants sans parents ni tuteurs légaux dans le secteur de compétence de la province;

— l'adoption de réfugiés mineurs non accompagnés après leur arrivée au Canada;

— l'application de lois assurant la protection de l'enfant aux réfugiés mineurs non accompagnés.

Résultats

Tutelle

Il n'est pas rare qu'avant même son arrivée au Canada un réfugié mineur non accompagné soit séparé de ses parents ou d'un autre tuteur légal depuis déjà quelque temps. La personne qui accepte la responsabilité légale de l'enfant doit habituellement en demander la tutelle en vertu d'une loi provinciale. De plus, il est souhaitable de réunir la famille et de redonner la responsabilité légale de l'enfant aux parents si ceux-ci peuvent ultérieurement venir au Canada.

Les lois provinciales concernant la tutelle n'ont pas été rédigées en tenant compte des réfugiés mineurs non accompagnés. Habituellement, un enfant canadien a besoin d'un tuteur parce que ses parents sont morts ou ne sont pas en mesure de subvenir convenablement à ses besoins. Cependant, les parents d'un réfugié mineur non accompagné peuvent être vivants et très aptes à subvenir aux besoins de celui-ci. La famille peut avoir été divisée, sans que cela soit la faute des parents, par suite d'une guerre ou de persécutions. Par conséquent, les lois provinciales sur la tutelle peuvent ne pas convenir aux réfugiés mineurs non accompagnés. Une décision judiciaire portant que les parents sont décédés ou incapables de subvenir convenablement aux besoins de leur enfant peut être nécessaire.

Souvent, on s'attend à ce que les personnes qui subviennent aux besoins de l'enfant présentent une demande d'ordonnance de tutelle, qu'il s'agisse des parents nourriciers n'ayant aucun lien de parenté avec l'enfant ou des membres de sa famille qui ne sont ni le père ni la mère. Or, ils ne le font pas toujours, surtout si ces formalités sont complexes et coûteuses. Cette absence de tutelle légale n'est pas particulièrement grave lorsque l'enfant est un mineur plus âgé (par exemple, un adolescent qui atteindra bientôt sa majorité), mais cela peut poser beaucoup plus de problèmes si l'enfant est plus jeune. Ces problèmes peuvent avoir trait à la fréquentation scolaire et aux autorisations nécessaires pour donner des soins médicaux.

Adoption

Bon nombre de réfugiés mineurs non accompagnés qui viennent au Canada sont âgés entre 15 et 18 ans. Or, on est peu intéressé à adopter des enfants de cet âge. Néanmoins, certains parents nourriciers désirent adopter le mineur dont ils se sont occupés.

Le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) exige habituellement que le gouvernement accepte de ne pas faire adopter les enfants réétablis dans un pays tiers. Cette politique vise à permettre la réunion ultérieure de la famille. L'adoption au Canada relève de la compétence des provinces.

Le gouvernement fédéral peut accepter, au moment où l'enfant est sélectionné, que celui-ci ne soit pas adopté. Cela n'exclut pas la possibilité qu'un tribunal provincial détermine qu'il est préférable que l'enfant soit adopté.

Il est peut-être difficile de faire en sorte que les parents d'un réfugié mineur non accompagné consentent à ce que celui-ci soit adopté. Quelquefois, on ne sait pas où sont les parents. De plus, il peut être difficile, voire impossible, de consulter les parents à ce sujet à cause des problèmes de communications qui surviennent dans le pays d'origine de l'enfant. Les autorités locales peuvent également intercepter les lettres qui sont envoyées aux parents ou les appels téléphoniques que ceux-ci reçoivent.

La plupart des lois provinciales exigent que l'enfant consente à être adopté si celui-ci est plus âgé (habituellement à partir de l'âge de dix ans). Celui-ci peut ne pas comprendre l'incidence, sur le plan juridique, de l'adoption. Le concept de l'«adoption» dans le milieu culturel de l'enfant peut s'apparenter davantage aux dispositions relatives au placement familial de fait qui sont prises au Canada. Même s'il consent à être adopté par ses parents nourriciers afin de plaire à ces derniers, l'enfant peut ne pas se rendre compte que l'adoption contribuera à rompre les liens légaux entre celui-ci, ses parents naturels et les autres membres de la famille. S'il essaie

au cours des années ultérieures de parrainer ses parents ou ses frères et soeurs, il constatera peut-être qu'il n'est plus considéré par la loi canadienne comme faisant partie de cette famille. Si l'enfant accepte d'être adopté en sachant bien ce qu'il fait, il est essentiel qu'il comprenne toutes les répercussions possibles de l'adoption au regard de la Loi sur l'immigration, particulièrement en ce qui a trait au parrainage des membres de sa famille.

Dans certaines provinces, comme le Québec, il y a des dispositions précises régissant l'adoption d'enfants qui vivent en dehors de leur secteur de compétence et à l'étranger. L'adoption d'un réfugié mineur non accompagné qui vit dans une de ces provinces peut poser des difficultés si un tribunal détermine que le lieu de résidence de l'enfant est un pays autre que le Canada.

Protection de l'enfant

La plupart des réfugiés mineurs non accompagnés qui arrivent au Canada sont accueillis par des parents, des familles d'accueil ou dans des foyers de groupe. Toutefois, les dispositions qui sont prises à cet effet peuvent ne pas aboutir.

Tout comme les réfugiés parrainés et certains demandeurs du statut de réfugié, les réfugiés mineurs non accompagnés qui ont obtenu le droit d'établissement peuvent obtenir la protection et l'aide qu'offre le gouvernement fédéral aux enfants qui en ont besoin. On n'a pas tenu compte des réfugiés mineurs non accompagnés au moment où les lois concernant la protection de l'enfant ont été rédigées. Celles-ci visaient plutôt à répondre aux besoins des enfants canadiens dont les parents étaient décédés ou qui avaient été abandonnés ou négligés par ces derniers ou encore dont ceux-ci auraient abusé. La plupart des bureaux de protection de l'enfant s'occupent d'enfants dont les parents se trouvent dans leur secteur de compétence, mais qui ne subviennent pas convenablement aux besoins de ceux-ci. Les parents de réfugiés mineurs non accompagnés sont vraisemblablement aptes à subvenir aux besoins de ces derniers. Toutefois, ils sont séparés de leurs enfants par suite d'événements tragiques qui ne surviennent pas dans le secteur de compétence de la province.

Dans certaines provinces, la loi exige que les autorités redonnent aux parents la responsabilité légale de l'enfant ou demandent une ordonnance de tutelle permanente dans un délai déterminé (par exemple, deux ans). Les pouvoirs judiciaires permettant d'accorder une ordonnance de garde temporaire sont limités. Ce genre de dispositions a pour objet d'éviter que les enfants soient placés dans plusieurs familles d'accueil.

Il arrive que les réfugiés mineurs non accompagnés comptent parmi les quelques enfants qui ne peuvent retourner avec leurs parents en raison des circonstances entourant leur séparation. Toutefois, ils doivent conserver les liens légaux avec leurs parents et ne devraient pas être adoptés.

Fréquentation scolaire

Dans le cas des réfugiés mineurs non accompagnés, des problèmes peuvent se poser si, aux fins de la fréquentation scolaire, un enfant «résident» est défini dans la loi pertinente comme un enfant dont le parent ou le tuteur légal vit dans le secteur relevant de la compétence de la province. Certains réfugiés mineurs non accompagnés n'ont ni parent ni tuteur légal au Canada.

Le concept de «résidence» peut englober, entre autres, les croyances religieuses du parent ou du tuteur. Des problèmes peuvent également surgir si un réfugié mineur non accompagné vit dans une famille d'accueil dont les croyances religieuses sont différentes des siennes. Heureusement, les autorités scolaires sont souvent disposées à faire en sorte que les enfants soient placés dans le système qui répond le mieux à leurs besoins, malgré les exigences de la loi.

Conclusion

Les âges de fréquentation obligatoire de l'école sont un facteur important. Les enfants réfugiés peuvent avoir besoin d'une période de rattrapage, surtout s'ils viennent au Canada à l'adolescence. Ils peuvent également devoir apprendre la langue avant d'étudier les matières qui les aideront à poursuivre leurs études et à entrer sur le marché du travail.

Dans la présente étude, l'auteur fait des observations sur quelques questions concernant les réfugiés mineurs non accompagnés, questions qui ont été soulevées dans le passé. Les situations dans lesquelles se trouvent les réfugiés mineurs sont diverses, et de nouvelles questions surgissent avec chaque nouveau mouvement de réfugiés. Cet aperçu des lois provinciales peut vous aider à traiter chacun des cas.